



Bronisław Sitek
prof. dr hab.
SWPS Uniwersytet Humanistycznospołeczny w Warszawie
e-mail: bsitek@swps.edu.pl
ORCID: 0000-0002-7365-6954



Konstytucja gwarancją ochrony praw i interesów państwa

Streszczenie

Przedmiotem opracowania jest analiza konstytucyjnej podstawy ochrony praw i interesów państwa. Sam zwrot „prawa i interesy państwa” należy do pojęć niedookreślonych, stąd celem opracowania jest próba zdefiniowania obu elementów tego zwrotu. Należy nadmienić, że w Konstytucji RP zwrot ten nie występuje ani razu. Tylko w jednym przypadku jest mowa o interesie państwa. Zwrot ten występuje natomiast w ustawie o Prokuraturii Generalnej. Szczególna uwaga analityczna została nakierowana na wyjaśnienie znaczenia drugiego członu tego zwrotu, to jest „interes państwa”. Jest on bowiem definiowany w każdym przypadku stosownie do regulacji prawnej oraz okoliczności jej towarzyszących. Analiza znaczenia i kontekstu stosowania zwrotu „prawa i interesy państwa” pozwoli na zdefiniowanie konstytucyjnej gwarancji ochrony praw i interesów państwa, zwłaszcza w kontekście art. 2 Konstytucji RP, który zawiera podstawową metazasadę konstytucyjną, tj. demokratycznego państwa prawa. W pracy została zastosowana metoda egzegezy tekstów Konstytucji RP oraz wybranych ustaw zwykłych. Ponadto przeprowadzona została analiza orzecznictwa Sądu Najwyższego i poglądów doktryny. We wnioskach końcowych zostało wskazane, że ochrona praw podmiotowych państwa jest stosunkowo łatwa do zdefiniowania. Znacznie trudniejsza jest ochrona zmiennych interesów państwa. Gwarancję dla ich skutecznej ochrony daje art. 2 Konstytucji RP, który stanowi podstawę do działania organów państwa w ramach i na podstawie prawa.

Słowa kluczowe: Konstytucja RP, prawa i interesy państwa, demokratyczne państwo prawa, metazasady

Wprowadzenie

Wybór tematu niniejszego opracowania nie jest przypadkowy. Potrzeba ochrony praw i interesów państwa polskiego jest zagadnieniem niezwykle istotnym z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa. I nie chodzi tutaj tylko i wyłącznie o bezpieczeństwo narodowe czy – inaczej – militarne w kontekście wojny rosyjsko-ukraińskiej, ale również o bezpieczeństwo energetyczne, finansowe czy socjalne w powiązaniu m.in. z rosnącą inflacją czy narastającymi konfliktami Polski z Unią Europejską¹.

Oczywiście kwestia bezpieczeństwa nie wyczerpuje zakresu pojęciowego zwrotu „prawa i interesy państwa”, które wymagają szczególnej uwagi i ochrony. W tej optyce niezbędne jest dookreślenie zwrotu „prawa i interesy państwa”. Zanim jednak to się stanie, już na początku należy stwierdzić, że fundamentalne znaczenie ma nie tylko instytucjonalna czy procesowa forma ochrony tychże praw i interesów, ale przede wszystkim konstytucyjna. Konstytucja jest gwarantem ochrony nie tylko podstawowych praw człowieka i obywatela, ale również praw i interesów Państwa Polskiego.

Stosowanie zwrotu „prawa i interesy państwa” w aktach normatywnych

Zwrot „prawa i interesy państwa” występuje przede wszystkim w art. 1 ust. 1. Ustawy o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej. Ustawodawca postanowił, że Prokuratura Generalna stoi na straży praw i interesów Rzeczypospolitej Polskiej, w tym praw i interesów Skarbu Państwa, oraz mienia państwowego nienależącego do Skarbu Państwa. Zwrot „prawa i interesy Rzeczypospolitej Polskiej” występuje w tej ustawie wielokrotnie, m.in. Prokuratura może wydawać opinie dotyczące projektów aktów normatywnych, dotyczących istotnych praw i interesów RP (art. 4 ust. 1 pkt. 10)), może też wyjątkowo występować w postępowaniu karnym, gdy wymaga tego ochrona ważnych praw i interesów Skarbu Państwa (art. 4 ust. 3). W sumie w ustawie o Prokuraturii zwrot ten występuje aż 28 razy.

Rodzi się pytanie, w jaki sposób należy rozumieć koniunkcję „prawa i interesy Państwa” oraz jaki jest związek tego zwrotu z rozwiązaniami, a zwłaszcza gwarancjami ochrony interesów państwa, przyjętymi w Konstytucji RP. Jak zostało już powyżej wspomniane, w Ustawie Zasadniczej nie występuje zwrot „prawa i interesy

¹ Więcej o bezpieczeństwie m.in. socjalnym zob. A. Bisztyga, *Regulation of social rights in the Constitution of the Republic of Poland*, „Annales Universitatis Apulensis. Series Jurisprudentia” 2015, nr 18, s. 124, czy bezpieczeństwie prawnym zob. B. Sitek, *Bezpieczeństwo prawne. Nowy poziom bezpieczeństwa narodowego*, w: *Bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej na tle innych państw Unii Europejskiej. Stan obecny oraz perspektywy zmian*, Józefów 2009, s. 363–378.

państwa”, natomiast występuje sformułowanie „interes publiczny” (art. 17, 22, 63, 213 ust. 1), interes prywatny (art. 45 ust. 2), interes gospodarczy państwa (art. 61 ust. 3). Tylko jeden raz ustrojodawca w Konstytucji RP użył sformułowania „interesy Państwa” w liczbie mnogiej, w treści ślubowania, jakie składają posłowie przez rozpoczęciem wykonywania mandatu. Ponadto w art. 146 ust. 4 pkt. 4) jest mowa o ochronie interesów Skarbu Państwa jak o zadaniu konstytucyjnie przypisanym Radzie Ministrów. Sposób wykonywania tej ochrony, a więc organizacja i zarządzanie ochroną, ustrojodawca pozostawił do uregulowania w ustawodawstwie zwyczajnym.

Próba dookreślenia znaczenie pojęcia „prawa i interesy państwa”

Pojęcie „prawo”, czy też użyte w liczbie mnogiej „prawa”, w ustawie o Prokuraturii oraz w innych aktach rangi ustawowej nie jest przypadkowe. Termin ten oznacza określone roszczenia czy uprawnienia, jakie przysługują państwu z różnych tytułów prawnych. Roszczenia te mogą wynikać z przepisów ustawowych, czynności cywilnoprawnych, umów międzynarodowych, wyroków sądowych, trybunałów krajowych lub międzynarodowych, czy decyzji administracyjnych, np. wywłaszczenia. Widać zatem, że „prawa” należne państwu są stosunkowo łatwe do zdefiniowania w każdym określonym przypadku. Ponadto ustrojodawca terminu „prawo” używa w Konstytucji RP również w odniesieniu do oznaczenia praw podmiotowych, np. w art. 21 ust. 1 zostało zagwarantowane prawo do dziedziczenia, czy też prawa jednostki w rozdziale II Konstytucji RP. Ponadto konstytucyjną gwarancją ochrony swoich praw podmiotowych cieszą się określone grupy społeczne, np. w art. 35 Konstytucji RP jest mowa o prawach mniejszości narodowych².

W rozważaniach nad znaczeniem pierwszego członu analizowanego zwrotu, to jest „prawa... państwa”, należy zwrócić uwagę również na ten aspekt, że ich źródłem mogą być nie tylko przepisy prawa polskiego, ale również prawa międzynarodowego, co do którego przestrzegania zobowiązała się Polska na podstawie art. 90 Konstytucji RP³. Globalizacja wraz poszerzaniem się wirtualnej rzeczywistości sprawiają, że żyjemy w ramach multicytryczności systemu prawa. Monocentryczność i hierarchicznie ukształtowany system źródeł prawa należy już do przeszłości. Współcześnie na system prawa składają się nie tylko rodzime akty prawne, ale również przepisy prawa tworzone przez organizacje międzynarodowe, których

2 W. Szydło, *Aspekty podmiotowości prawnej Skarbu Państwa*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2008, nr 3048, s. 174.

3 A. Bałaban, *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 87, 88, 89, 90, 91*, Warszawa 2001, s. 87 i n.

członkiem jest dane państwo⁴. Co więcej, coraz większego znaczenia nabierają regulacje normatywne tworzone przez wielkie korporacje gospodarcze, m.in. takie jak Facebook czy Microsoft.

Znacznie trudniej jest określić znaczenie pojęcia „interes państwa”, tym bardziej że przynależy ono do pojęć nieostrych, a dodatkowo jego treść podlega ciągłej ewolucji. Rafał Stankiewicz pisze, że różne kategorie interesu, występujące w Konstytucji RP, są to klauzule o charakterze odsyłającym. W związku z tym pojęcie „interes” postrzegane jest jako wyznacznik realizacji określonych wartości, potrzeb i celów, ważnych z punktu widzenia określonej zbiorowości czy także jednostki. Jest to zatem swoisty stan rzeczy, który z perspektywy grupy lub jednostki uważany jest za pożądany, a nawet konieczny⁵. Leszek Leszczyński zwrot „interes państwa” zalicza do klauzul generalnych Konstytucji RP, obok takich klauzul jak interes społeczny, cele państwa czy dobro rodziny. Właściwością tych pojęć jest ich nieokreśloność znaczeniowa. Pełnią one funkcję wartościującą i mają charakter odesłania pozaprawnego⁶.

Niewątpliwie pojęcie „interes państwa” powiązany jest z działalnością organów państwa, a więc również z szeroko rozumianą polityką, stąd treść tego pojęcia często jest zależna od konkretnych działań organów władzy państwowej w dynamicznie zmieniającej się rzeczywistości. Dzisiejsze państwo funkcjonuje w określonym otoczeniu międzynarodowym, w konkretnych uwarunkowaniach politycznych, wynikających z przynależności Polski m.in. do NATO, czy gospodarczych, wynikających m.in. z przynależności do Unii Europejskiej. Wpływ na kształtowanie się treści interesu państwa mają także uwarunkowania kulturowe i cywilizacyjne, zwłaszcza globalizacja, technologie informatyczne oraz urządzenia IT, tworzące globalną sieć informatyczną.

Tak zakreślony kontekst kształtowania się interesów państwa wskazuje na możliwość występowania konfliktów pomiędzy interesami poszczególnych organów państwa lub pomiędzy interesem państwa a interesem innych podmiotów prawa międzynarodowego, przykładem czego jest m.in. konflikt Polski z Unią Europejską.

⁴ A. Bisztyga, *Konstytucyjne aspekty multicentryczności systemu prawnego*, w: *Pluralizm moci a prava*, Bratislava 2009, s. 32; B. Sitek, *Synergy of the law systems as foundation for the future of Europe*, „TeKa Komisji Prawniczej PAN Oddział w Lublinie” 2017, s. 209–224; T. Giaro, *Interpretacja jako źródło prawa – dawniej i dziś*, „Studia Prawnoustrojowe” 2007, nr 7, s. 243–253.

⁵ R. Stankiewicz, *Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego*, w: J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020, s. 98; L. Leszczyński, *Tworzenie generalnych klauzul odsyłających*, Lublin 2000, s. 17; tenże, *Stosowanie generalnych klauzul odsyłających*, Kraków 2001, s. 21.

⁶ L. Leszczyński, *Pojęcie klauzuli generalnej*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G” 1991, nr 12, s. 159.

Nierzadko konkretyzacja praw i interesów państwa dokonuje się w przypadku konieczności ich ochrony lub współpracy organów państwa, np. z organami samorządowymi. Dlatego Leon Kieres zauważa, że w orzecznictwie trybunalskim w sprawach finansowych interes jednostek samorządu terytorialnego wiąże się z interesem państwa rozumianego jako dobro wspólne. To w interesie państwa leży również dbałość o właściwą realizację zadań przez jednostki samorządu terytorialnego⁷.

Niedookreśloność pojęcia „interes państwa”, a co za tym idzie, brak jednoznacznej jego ustawowej definicji, uwidacznia się w tekstach ustawowych. Pozwolę sobie przytoczyć jedynie kilka z nich. I tak w art. 17 ust. 1 Ustawy z 16 września 1982 roku o pracownikach urzędów państwowych (t.j. Dz.U. z 2020, poz. 537) ustawodawca nakłada na urzędników państwowych obowiązek ochrony interesów państwa. Analogicznie w art. 76 ust. 1 pkt. 2) Ustawy z 21 listopada 2008 roku o służbie cywilnej ustawodawca postanowił, że członek korpusu służby cywilnej zobowiązany jest chronić interesów państwa. W art. 18 pkt. 1) Ustawy z 25 czerwca 2015 roku Prawo konsularne (t.j. Dz.U. z 2021, poz. 823) ustawodawca postanowił, że do obowiązków konsula należy m.in. ochrona praw i interesów Rzeczypospolitej Polskiej. Z kolei w art. 3 Ustawy z 17 grudnia 2020 roku o rezerwach strategicznych (t.j. Dz.U. z 2022, poz. 637) jest mowa o interesach narodowych Rzeczypospolitej Polskiej w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego. W tym przypadku dokonuje się konkretyzacja interesu państwa w obszarze bezpieczeństwa i obronności państwa, porządku i zdrowia publicznego lub w przypadku wystąpienia klęski żywiołowej lub innej sytuacji kryzysowej. Jak zostało już wcześniej wspomniane, bezpieczeństwo – wraz z wymienionymi w poprzednim zdaniu jego komponentami – jest niewątpliwie jednym z podstawowych elementów składowych interesu państwa⁸. Ten jednak przepis nie wyczerpuje zakresu treści pojęcia „interes państwa”.

Dość ciekawe rozwiązanie dotyczące znaczenia pojęcia „interes państwa” znajduje się w art. 31b pkt. 3) Ustawy z 8 sierpnia 1996 roku o Radzie Ministrów (t.j. Dz.U. z 2021, poz. 178), gdzie ustawodawca postanowił, że Prezes Rady Ministrów w szczególnie uzasadnionych przypadkach może „przyznać z rezerwy ogólnej budżetu państwa środki finansowe na działania o charakterze społecznie użytecznym, w tym wspierający rozwój wspólnot i społeczności lokalnej, które uwzględniają ważny interes państwa, ważny interes społeczny lub ważny interes publiczny”. W treści tego przepisu prawa występują trzy rodzaje interesów, to jest: interes państwa, interes społeczny oraz interes publiczny. Jednoznaczne rozróżnienie

7 L. Kieres, *Europejska karta samorządu lokalnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, nr 77, s. 96.

8 M. Grzywacz, *Bezpieczeństwo surowcowe państwa. Instrumenty prawa administracyjnego*, Warszawa 2022.

merytoryczne tych pojęć jest dosyć trudne i niejednoznaczne. Ustawodawca w tym przypadku dość wyraźnie przesądza, że są to interesy rozłączne, a jednocześnie ze sobą zespolone⁹, stąd też Hubert Izdebski pisze, że wartością chronioną przez prawo administracyjne materialne jest dobro wspólne. Dobro wspólne zaś występuje tak w ramach interesu publicznego, jak i społecznego. Działania administracji zmierzają do urzeczywistnienia interesu publicznego, niekiedy zawężonego do interesu państwa. Zadaniem prawa administracyjnego materialnego jest ochrona dobra wspólnego, które obejmuje interes państwa, interes społeczny oraz interes publiczny¹⁰. To jednak nie wyjaśnia nam jednoznacznie tego, co należy rozumieć przez pojęcie interes państwa w konstelacji z pojęciem interes społeczny i interes publiczny.

Powracając do tekstu Konstytucji, należy zauważyć, że w art. 17 mamy do czynienia z imperatywnym wymogiem ochrony interesu publicznego, na straży którego mają stać przedstawiciele samorządów zawodowych, w tym prawniczych. W ten sposób oddziela się interes publiczny od interesu korporacyjnego czy jednostkowego członka danej korporacji¹¹. Analogicznie można stwierdzić, że interes państwa ma samodzielny byt niezależny od interesu jednostek czy poszczególnych grup społecznych, w tym interesu korporacji zawodowych. Niewątpliwie interes państwa jest też realizacją dobra wspólnego całego narodu, jednak jego określenie i sposób realizacji dokonywane jest przez organy państwa do tego konstytucyjnie czy też ustawowo upoważnione. To właśnie decyduje o samodzielnym istnieniu interesu państwa, który jest powiązany z innymi rodzajami interesów przez nakierowanie na realizację dobra wspólnego.

Prawa i interesy państwa w świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego

Analizując orzecznictwo sądów powszechnych oraz Sądu Najwyższego, nie znajduje się postanowień czy wyroków, które w treści zawierałyby zwrot „prawa i interesy państwa”. W wielu orzeczeniach występuje sformułowanie „interesy państwa”. Ograniczę się tylko do analizy kilku postanowień lub wyroków Sądu Najwyższego pod kątem zobrazowania kwestii definiowania treści pojęcia „interes państwa” w konkretnych sprawach.

⁹ Rozróżnienia pomiędzy interesem publicznym a interesem państwa dokonuje m.in. A. Duda, *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2008, s. 24; J. Dorosz-Kruczyński, *Interes publiczny w nowym Prawie wodnym*, „Studenckie Zeszyty Naukowe” 2017, nr 35, s. 18–19.

¹⁰ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 232.

¹¹ M. Szydło, *Komentarz do art. 17 Konstytucji RP*, w: M. Safjan, L. Bosek, *Konstytucja RP*, Tom I, *Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016.

W uchwale SN z 16 listopada 2021 roku sygn. Akt I DO 13/21 Izby Dyscyplinarnej stwierdzono, że każdy sędzia ma szczególną powinność, sprowadzającą się do troski o interesy Państwa Polskiego, obejmującą ochronę jego niepodległości, jak i suwerenności. Jest to taka sama powinność, jaka wiąże wszystkich funkcjonariuszy publicznych na podstawie art. 82 Konstytucji RP.

W postanowieniu SN z 16 marca 2021 roku II USK 115/21 Sąd odniósł się do art. 11 ust. 1 Ustawy z dnia 6 marca 2018 roku Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz.U. z 2021, poz. 162). W postanowieniu tym Sąd Najwyższy postanowił, że ten przepis prawa zawiera zasadę pozwalającą na rozstrzygnięcie sprawy na korzyść przedsiębiorcy w razie wystąpienia wątpliwości co do interpretacji treści normy prawnej. Tej zasady nie stosuje się przypadku, gdy chodzi o interes państwa, a w szczególności jego bezpieczeństwa, obronności lub porządku publicznego. Tym samym Sąd wyraźnie wskazał na elementy składowe interesu państwa. Potrzeba ochrony interesu państwa może być również podstawą odmowy udostępnienia akt w konkretnym przypadku, nawet wówczas, jeśli nie są one okluzulowane, ale są wykorzystywane w postępowaniu śledczym. Takie właśnie sformułowanie znajduje się w postanowieniu SN z dnia 23 lipca 2015 roku WSP 2/15, które dotyczy odmowy udostępnienia rodzinom ofiar katastrofy smoleńskiej niektórych akt sprawy. W wyroku SN z 25 lutego 1998 roku III RN 117/97 jest z kolei mowa o potrzebie kompromisu pomiędzy dbałością o fiskalne interesy państwa a potrzebą ochrony więzi rodzinnych i umocnienia majątkowej pozycji rodziny. Wypowiedź ta jest powiązana z interpretacją art. 18 i 64 Konstytucji RP.

Konstytucyjne gwarancje ochrony praw i interesów państwa

Bieżącą ochronę praw i interesów państwa wykonuje Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z art. 146 ust. 4 pkt. 4 Konstytucji RP do zadań Rady Ministrów należy ochrona interesów Skarbu Państwa. Ustrojodawca w Konstytucji RP w niewielkim zakresie normuje instytucję Skarbu Państwa, czyli państwa działającego jako podmiot praw i stosunków cywilnoprawnych. Zakres przepisu art. 146 ust. 4 pkt. 4 Konstytucji RP jest stosunkowo wąski, uszczegółowienie zadania Rady Ministrów w obszarze organizacji oraz sposobu zarządzania majątkiem Skarbu Państwa zostało bowiem przeniesione do ustawodawstwa zwykłego. To jednak, co zostało powiedziane wcześniej, nie wyczerpuje całościowo systemu ochrony praw i interesów państwa. Zresztą nie jest też możliwe przeprowadzenie analizy całego systemu ochrony praw i interesów państwa.

Nieostrość pojęcia „interesy państwa” skłania zatem do dalszego skoncentrowania się na konstytucyjnych gwarancjach jako fundamentu ochrony praw i interesów

państwa. Gwarancje konstytucyjne należy uważać za konkretyzację powodów, dla których organy państwa podejmują konkretne działania, ale w powiązaniu i na podstawie przepisów Konstytucji RP oraz ustaw zwykłych¹².

Konstytucja jako Ustawa Zasadnicza z natury swej jest gwarantem praw i interesów indywidualnych, zbiorowych, a także interesów państwa. Pojęcie „gwarancje konstytucyjne” oznacza całokształt czynników i środków zabezpieczających realizację postanowień konstytucyjnych. Pomimo niedookreśloności i zmienności treści pojęcia „interesy państwa” Konstytucja RP jest gwarantem pewnej stałości w bieżącym i zmiennym otoczeniu funkcjonowania państwa. Dzieje się tak wtedy, gdy Konstytucja jest realizowana w praktyce, tak w całości, jak i w poszczególnych jej elementach. Realizacja konstytucyjnych uprawnień przez organy władzy państwowej, w szczególności przez Parlament i Radę Ministrów, jest gwarantem rzeczywistej oraz pełnej realizacji i praw i interesów państwa.

Hanna Suchocka w jednej ze swoich dość dawnych publikacji stwierdziła, że gwarancje konstytucyjne mogą być materialne i prawne (formalne). Przez gwarancje materialne rozumie się całokształt czynników o charakterze społeczno-ekonomicznym oraz kulturowym, sprzyjającym poszanowaniu i przestrzeganiu prawa. Gwarancje prawne z kolei to zespół organizacyjnych i funkcjonalnych zasad, dotyczących działalności organów oraz instytucji państwowych, zawartych w aktach prawnych. Zasady te bezpośrednio lub pośrednio gwarantują zachowanie praworządności w państwie. Kontrolę nad praworządnością wykonują specjalnie do tego powołane organy, m.in. Trybunał Konstytucyjny¹³.

Pomimo upływu czasu od napisania przez Hannę Suchocką tego artykułu ujęcie gwarancji konstytucyjnych pozostaje niezmiennie. Podstawą tych gwarancji jest przestrzeganie prawa, zwłaszcza przez organy państwa, stąd ustrojodawca w art. 2 Konstytucji RP postanowił, że „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. W doktrynie i orzecznictwie przyjmuje się, że określenie „demokratyczne państwo prawa” jest metaklauzulą, a więc jest fundamentem dla pozostałych zasad konstytucyjnych czy całego systemu prawnego¹⁴. Tym samym zasada ta stanowi kierunek i podstawę do tworzenia ram państwa, a więc jego instytucji, do określania i podejmowania

12 W. Daszkiewicz, *Konstytucyjne gwarancje wolności osobistej. Rozważania de lege ferenda*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1989, nr 51, z. 2, s. 2.

13 H. Suchocka, *Rodzaje konstytucyjnych gwarancji praworządności w europejskich państwach socjalistycznych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1974, nr 36, z. 2, s. 56.

14 M. Chmaj, M. Urbaniak, *Komentarz do Konstytucji RP, art. 2*, Warszawa 2022, s. 36; A. Machnikowska, *Doktrynalne standardy państwa prawnego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2009, nr 1, s. 171–172.

konkretnych działań oraz to, co najważniejsze, zasada ta stanowi podstawę do tworzenia prawa i jego interpretacji. Zasada demokratycznego państwa jest zatem silnie powiązana z kolejnymi zasadami konstytucyjnymi, które pełnią funkcję gwarancyjną, takimi jak podział władzy, konstytucyjne prawa i wolności obywatelskie czy praworządność.

Słusznie twierdzi Andrzej Bałaban, że „trójskładnikowa konstytucyjna formuła państwa prawnego, demokratycznego i sprawiedliwego oznacza sprzężenie narzędzi prawnych i aksjologicznych w ochronie państwa, Narodu i obywateli”¹⁵. I dalej, Andrzej Bałaban twierdzi, że umiejscowienie tej zasady na początku Konstytucji nie jest przypadkowe. Jest to bowiem prawna idea państwa, będąca źródłem rozlicznych norm pochodnych, regulujących różnorodne aspekty funkcjonowania państwa i prawa. Z tej idei wyprowadzane są inne zasady konstytucyjne oraz normy prawne pochodne¹⁶.

Organy władzy publicznej w demokratycznym państwie prawa zobowiązane są zatem do stosowania prokonstytucyjnej wykładni nie tylko przepisów prawa, ale także decyzji politycznych, gospodarczych czy społecznych. W ten sposób Konstytucja, poczynając od metazasady demokratycznego państwa przez inne konstytucyjne zasady, staje się gwarantem właściwej ochrony praw, a zwłaszcza interesów państwa, pomimo ich zmienności. Konstytucja jest zatem stałym punktem odniesienia i jednocześnie oceny dla wszelkich działań organów państwa.

Wnioski

Kwestia ochrony praw i interesów państwa nie jest tematem społecznie cenionym i raczej rzadko jest podejmowana przez konstytucjonalistów. Samo sformułowanie „prawa i interesy państwa” nie występuje w tej postaci w tekście Konstytucji RP. Tylko jeden raz ustrojodawca w tekście Ustawy Zasadniczej wspomina o interesie państwa. Tymczasem zwrot ten występuje dość często w ustawodawstwie zwykłym, poczynając od ustawy o Prokuraturii Generalnej, co jest poniekąd oczywiste ze względu na zadania temu organowi ustawowo przypisane.

Ochrona praw i interesów państwa jest kwestią niezwykle istotną ze względu na zagwarantowanie wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa, a więc jego bytu. Koniunkcja praw i interesów państwa, występująca w ustawach, nie jest przypadkowa. Prawa są bowiem rezultatem interesów realizowanych przez

15 A. Bałaban, *Granice interpretacji zasady państwa demokratycznego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, nr 80, z. 1, s. 53–54.

16 *Ibidem*, s. 57.

państwo, czy dokładniej przez jego organy. Prawa państwa w zwrocie „prawa i interesy państwa” oznaczają prawa podmiotowe państwa i są to wszelkiego rodzaju roszczenia przysługujące państwu, a wynikające m.in. z przepisów prawa, decyzji sądów, trybunałów krajowych lub międzynarodowych czy konwencji międzynarodowych. Z kolei termin „interesy państwa” jest pojęciem nieostrym, a więc trudnym do zdefiniowania. Konkretyzuje się ono przez działania organów państwowych czy politycznych. Interesy państwa mogą wynikać nie tylko z decyzji organów państwa, ale również z faktu przynależności do różnych struktur międzynarodowych, np. do Unii Europejskiej czy NATO.

Zwrot „prawa i interesy państwa” jest elementem szeroko rozumianego bezpieczeństwa państwa. Stwierdzenie to wynika z analizy systemu instytucjonalnego państwa czy ustawodawstwa zwykłego. Podstawę jednak ochrony praw i interesów państwa stanowi art. 2 Konstytucji RP, w którym ustrojodawca wprowadził podstawową zasadę ustrojową, tj. demokratycznego państwa prawa. Ta metazasada jest źródłem zobowiązania organów państwa do działania na podstawie i w ramach prawa. Dotyczy to również definiowania i realizacji interesów państwa przez jego organy. Konstytucja jest wartością niezmienną i zawiera stałe elementy porządku publicznego, trwałości państwa i jego bezpieczeństwa. Jest to istotne spostrzeżenie w kontekście zmienności treści „interesów państwa”, skierowane do wszystkich organów państwowych odpowiedzialnych za kreowanie interesów państwa.

Bibliografia

- Bałaban A., *Granice interpretacji zasady państwa demokratycznego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, nr 80, z. 1, s. 53–59.
- Bałaban A., *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 87, 88, 89, 90, 91*, Warszawa 2001.
- Bisztyga A., *Konstytucyjne aspekty multicytryczności systemu prawnego*, w: *Pluralizmus moci a prava*, Bratislava 2009, s. 32–48.
- Bisztyga A., *Regulation of social rights in the Constitution of the Republic of Poland*, „Annales Universitatis Apulensis. Series Jurisprudentia” 2015, nr 18, s. 124–131.
- Chmaj M., Urbaniak M., *Komentarz do Konstytucji RP, art. 2*, Warszawa 2022.
- Daszkiewicz W., *Konstytucyjne gwarancje wolności osobistej. Rozważania de lege ferenda*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1989, nr 51, z. 2, s. 1–30.
- Dorosz-Kruczyński J., *Interes publiczny w nowym Prawie wodnym*, „Studenckie Zeszyty Naukowe” 2017, nr 35, s. 17–38.
- Duda A., *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2008.
- Giaro T., *Interpretacja jako źródło prawa – dawniej i dziś*, „Studia Prawnoustrojowe” 2007, nr 7, s. 243–253.

- Grzywacz M., *Bezpieczeństwo surowcowe państwa. Instrumenty prawa administracyjnego*, Warszawa 2022.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004.
- Kieres L., *Europejska karta samorządu lokalnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, nr 77, s. 79–99.
- Leszczyński L., *Pojęcie klauzuli generalnej*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G” 1991, nr 12, s. 157–172.
- Leszczyński L., *Stosowanie generalnych klauzul odsyłających*, Kraków 2001.
- Leszczyński L., *Tworzenie generalnych klauzul odsyłających*, Lublin 2000.
- Machnikowska A., *Doktrynalne standardy państwa prawnego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2009, nr 1, s. 171–172.
- Sitek B., *Bezpieczeństwo prawne. Nowy poziom bezpieczeństwa narodowego*, w: *Bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej na tle innych państw Unii Europejskiej. Stan obecny oraz perspektywy zmian*, Józefów 2009, s. 363–378.
- Sitek B., *Synergy of the law systems as foundation for the future of Europe*, „Teki Komisji Prawniczej PAN Oddział w Lublinie” 2017, s. 209–224.
- Stankiewicz R., *Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego*, w: J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020, s. 98–106.
- Suchocka H., *Rodzaje konstytucyjnych gwarancji praworządności w europejskich państwach socjalistycznych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1974, nr 36, z. 2, s. 55–70.
- Szydło M., *Komentarz do art. 17 Konstytucji RP*, w: M. Safjan, L. Bosek, *Konstytucja RP*, Tom I, *Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016.
- Szydło W., *Aspekty podmiotowości prawnej Skarbu Państwa*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2008, nr 3048, s. 173–195.

The Constitution guarantees the protection of the rights and interests of the state

Abstract

The subject of the study is the analysis of the constitutional protection of the rights and interests of the state. The very phrase “rights and interests of the state” is imprecise. Hence, the aim of the study was to try to define both elements of this phrase. It should be noted that this phrase does not appear even once in the Polish Constitution. The interest of the state is mentioned once in the Constitution. On the other hand, the entire phrase appears in the

Act on the General Counsel to the Republic of Poland. Particular analytical attention was focused on discovering the meaning of the second part of this phrase, which is “the interest of the state”. It is defined in each case according to the legal regulation and its accompanying circumstances. The analysis of the meaning and context of the use of the phrase “the rights and interests of the state” made it possible to define the constitutional guarantee of the protection of the rights and interests of the state, especially in the context of the article 2 of the Polish Constitution and the basic constitutional meta-principle of a democratic state of law. The method of exegesis of legal texts of the Constitution of the Republic of Poland and selected ordinary acts was used in the work. Moreover, an analysis of the jurisprudence of the Supreme Court and the views of the doctrine was conducted. In the final conclusions it was indicated that the protection of the state’s subjective rights is relatively easy to define. It is much more difficult to protect the changing interests of the state. The guarantee for their effective protection is provided by the article 2 of the Constitution of the Republic of Poland, which is the basis for the operation of state organs within the framework and on the basis of the law.

Keywords: the Constitution of the Republic of Poland, the rights and interests of the state, a democratic state of law, meta-principles

CYTOWANIE

Sitek B., *Konstytucja gwarancją ochrony praw i interesów państwa*, „Acta Iuris Stetinensis” 2023, nr 3 (vol. 44), 97–108, DOI: 10876/ais.2023.44-06.